วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ ปีที่ 23 ฉบับที่ 4 ตุลาคม 2526

บทวิพากษ์ : การปฏิรูป หรือการแก้ปัญหาธรรมดาๆ

ทองศรี กำภูณ อยุธยา

คำว่า "ปฏิรูป" ดูจะเป็นคำที่ติดปากข้าราชการและบุคคลที่เกี่ยวข้องในวงการต่าง ๆ ในยุครัฐบาลเปรมมากพอ ๆ กับเมื่อ 25 ปีที่แล้ว ที่ข้าราชการในยุคจอมพลสฤษดิ์ได้คลั่งไคล้กับคำว่า "พัฒนา" ถึงขนาดบางคนเอาไปตั้งชื่อให้ลูกหลานของตนเองและลูกเพื่อนฝูงก็มี แต่ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาหรือการปฏิรูปย่อมหมายถึงการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้นทั้งสิ้น ถ้าเรามองภาพรวมของประเทศอย่างคนที่ไม่มีอคติมากนัก ต้องยอมรับว่าในช่วง 20—25 ปีที่ผ่านมานี้ประเทศของเรามีการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้นอย่างแน่นอน อาทิเช่น การขยายตัวทางเศรษฐกิจ ทรัพยากรธรรมชาติถูกพัฒนาขึ้นมาใช้ประโยชน์เป็นอันมาก เรามีการพัฒนาทางการเมืองอยู่บ้าง เพราะอย่างน้อยก็มีพรรคการเมืองแม้ว่าจะทำหน้าที่ดีบ้างไม่ดีบ้างก็ตามที ทางด้านสังคมดูเหมือนจะเป็นจุดอ่อนที่สุด ที่ถูกกล่าวขวัญในทางลบเสมอว่า ยิ่งบ้านเมืองพัฒนามากขึ้นเท่าไรสังคมก็มักจะเสื่อมโทรมลงเท่านั้น ปัญหาสังคมร้อยแปดเกิดตามมาได้แก่ปัญหาอาชญากรรมต่าง ๆ รูปแบบกัน ปัญหาแรงงาน

ผู้เขียนขอขอบคุณ คุณคทา อภัยวงศ์ สำนักงบประมาณ คุณอุดล บุญประกอบ ผู้ช่วยเลขาธิการสำนักงาน ก.พ. คุณทิพาวดี เมฆสวรรค์ ผู้อำนวยการกองวิชาการสำนักงาน ก.พ. และเจ้าหน้าที่ทุกคนที่มีส่วนร่วมให้ข้อมูลโดยเฉพาะอย่างยิ่ง คุณทิพาวดี ได้ช่วยกรุณาให้ข้อคิดที่มีประโยชน์ข้อคิดหลายข้อที่เสนอให้แก้ไข ผู้เขียนได้ทำตามบ้าง แต่คงมีอีกหลายประเด็นที่ยังคงยืนไว้ และขยายข้อความขึ้น ความชอบอันพึงมีขอให้ตกถึงผู้มีส่วนร่วมทุกคน ส่วนที่เป็นความบกพร่องผู้เขียนขอรับไว้เพียงผู้เดียว

เด็ก และปัญหายาเสพติดเป็นอาทิ ถ้าหันมามองปัญหาของระบบราชการด้วยจิตใจเป็นธรรม ก็ต้องยอมรับว่าได้มีการเปลี่ยนแปลงไปบ้าง ที่ดีขึ้นก็มีที่เสื่อมลงก็มีแต่ที่แน่ ๆ ก็คือระบบราชการยังมีการปรับปรุง และเปลี่ยนแปลงไปในอัตราที่ช้ามาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านคุณภาพของข้าราชการ และปริมาณที่พอเพียงและตรงกับความต้องการของหน่วยงาน

รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยได้ระดมกำลังปัญญาและความพยายามอย่างมากมาโดยตลอดในอันที่จะแก้ไขปรับปรุง เปลี่ยนแปลงระบบราชการ และระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน มีคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ ทั้งระดับชาติและระดับหน่วยงานน้อยใหญ่มาโดยตลอด แต่ก็ยังพบว่าการแก้ไขปรับปรุงของคณะกรรมการต่าง ๆ นั้นได้ผลค่อนข้างน้อย แถมยังก่อให้เกิดปัญหาและกลายเป็นประเด็นให้คนทั่วไปวิพากษ์วิจารณ์อยู่บ่อย ๆ บ้างก็ติเพื่อก่อ บ้างก็ติเพื่อทำลาย และค่อนข้างที่จะทำลายกันมากกว่าตามวิสัยของคนไทยบางกลุ่มที่ไม่ค่อยชอบชมใคร อย่างไรก็ดีบทความนี้ก็จะเป็นอีกบทวิพากษ์หนึ่ง ซึ่งจะเป็นแนวลบหรือแนวบวกย่อมขึ้นกับทัศนะการอ่านของผู้อ่านเอง

จากเอกสารทางการของคณะกรรมการปฏิรูปเท่าที่มีปรากฏต่อสายตาประชาชนในปัจจุบัน ก็คือ หนังสือคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน จัดพิมพ์โดยสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เป็นการรวบรวมงานของคณะกรรมการปฏิรูปฯ ซึ่งได้จัดตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการ เมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม 2523 ตั้งแต่เมื่อครั้งรัฐบาลเปรม 1 จนถึงรัฐบาลเปรม 4 ในปัจจุบัน หน้าที่สำคัญของคณะกรรมการปฏิรูปคือเป็นคณะที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี อันดับที่ 12 โดยมีภารกิจหลักอยู่ 3 ประการ ได้แก่ **ประการแรก** สำรวจประเมินปัญหาการบริหารงานบุคคลของราชการ โดยวางระเบียบการปฏิบัติราชการในราชการพลเรือน และปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้เหมาะสมยิ่งขึ้น **ประการที่สอง** พิจารณาตรวจสอบการบริหารราชการและโครงสร้างของส่วนราชการเพื่อเสนอความคิดเห็นในการรวมกิจการต่าง ๆ เข้าด้วยกัน จัดตั้งใหม่ แยกหรือย้ายสังกัดหรือแปลงรูป หรือยุบเลิกส่วนราชการเพื่อป้องกันการซ้ำซ้อนในการ

ปฏิบัติงาน **ประการที่สาม** ปรับปรุงแก้ไข เปลี่ยนแปลงวิธีการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ ตลอดจนดำเนินการสำรวจประเมินปัญหาการพัฒนาทัศนคติของราชการให้ยึดมั่นในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข[1]

เพื่อให้ภารกิจดังกล่าวสำเร็จลุล่วงได้ด้วยดี รัฐบาลได้จัดตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นถึง 8 คณะ[2] ในรัฐบาลเปรม 1—3 และได้ปรับปรุงใหม่ในรัฐบาลเปรม 4 เหลือ 6 คณะ[3] เพื่อแบ่งเบาภาระของคณะกรรมการปฏิรูปเป็นหลักใหญ่ ในลักษณะที่เป็นคณะบุคคลทำหน้าที่พิจารณากลั่นกรองงานเสนอข้อคิดเห็นเสียชั้นหนึ่งก่อน เท่ากับว่าคณะกรรมการปฏิรูปได้ประหยัดเวลาในการพิจารณาเรื่องราวต่าง ๆ ลงได้ ประกอบกับมีข้อมูลที่ผ่านการพิจารณามาแล้วชั้นหนึ่งย่อมจะทำให้การตัดสินใจได้รวดเร็วและเหมาะสมยิ่งขึ้น นอกจากนี้การจัดตั้งคณะอนุกรรมการ ฯ ขึ้นนี้ก็เพื่อเป็นการระดมผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านเข้ามาช่วยให้ข้อคิดเห็นและสามารถพิจารณาหาแนวทางแก้ปัญหาต่าง ๆ ได้กว้างขวางยิ่งขึ้น โปรดพิจารณาแผนภูมิคณะกรรมการ ฯ และคณะอนุกรรมการ ฯ ประกอบด้วย

อนึ่ง ถ้าแม้นว่าจะพิจารณาถึงเจตนารมย์และโครงสร้างของคณะกรรมการตลอดจนองค์ประกอบของบุคคลที่เป็นกรรมการ[4] แล้ว จะพบว่าเป็นบุคคลที่ประกอบด้วยคุณสมบัติและประสบการณ์ตลอดจนคุณวุฒิดีเยี่ยมทั้งสิ้น ระบบราชการของไทยก็น่าที่จะพัฒนาและก้าวหน้าไปอย่างมาก แต่เท่าที่ปรากฏในปัจจุบันกลับตรงกันข้ามเพราะมีผลงานที่เป็นผลงานของคณะปฏิรูปออกมาในส่วนสัดค่อนข้างต่ำกล่าวคือ ตั้งแต่เดือนพฤษภาคม 2523—2525 มีเรื่องอยู่ในระหว่างการพิจารณาดำเนินการของคณะกรรมการปฏิรูป ฯ ประมาณ 55 เรื่อง และเรื่องที่คณะกรรมการปฏิรูปพิจารณาแล้วส่งเข้าคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา 37 เรื่อง (รวมเรื่องที่คณะกรรมการปฏิรูปพิจารณาทั้งหมดประมาณ 92 เรื่อง) ใน 37 เรื่องที่เข้า ค.ร.ม. แล้ว[5] นั้น ได้ผ่านการพิจารณาเป็นเรื่องที่มีมติและจำต้องพิจารณาดำเนินการเพิ่มเติมอีกทั้งสิ้นมีประมาณ 10 เรื่อง ที่นับว่าสำคัญดังต่อไปนี้

1. แนวการกำหนดส่วนราชการ และอัตรากำลังในกระทรวง ทบวง กรม ฝ่ายพลเรือน ได้มีมติคณะรัฐมนตรี ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 25 ธันวาคม 2523 เห็นชอบตามที่คณะกรรมการปฏิรูปเสนอในเรื่องการคุมกำเนิดข้าราชการ และการขยายตัวของส่วนราชการ (ว 245/2523)

2. การพิจารณาจัดตั้งหน่วยงานกลางเพื่อดูแลรัฐวิสาหกิจ คณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบด้วยตามข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูปให้พิจารณาจัดตั้งหน่วยงานกลางเพื่อดูแลรัฐวิสาหกิจ โดยให้คณะกรรมการปฏิรูปกลับไปพิจารณาทบทวนทำรายละเอียดต่าง ๆ เกี่ยวกับจัดตั้งหน่วยงานอีกครั้งหนึ่ง

3. การเสนอให้มีการปรับปรุงหน่วยงานที่ทำหน้าที่พัฒนาส่วนภูมิภาค มีมติ ค.ร.ม. ให้คณะกรรมการปฏิรูป ฯ พิจารณาทบทวนอีกครั้งหนึ่ง

4. การปรับปรุงการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในระดับจังหวัด ไม่ปรากฏมีมติ ค.ร.ม. แต่ในทางปฏิบัติส่วนกลางพยายามที่จะมอบอำนาจบางอย่างให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมากขึ้น เช่น ให้อำนาจการพิจารณาจัดทำงบประมาณตามระบบการทำงบประมาณโครงการเป็นต้น

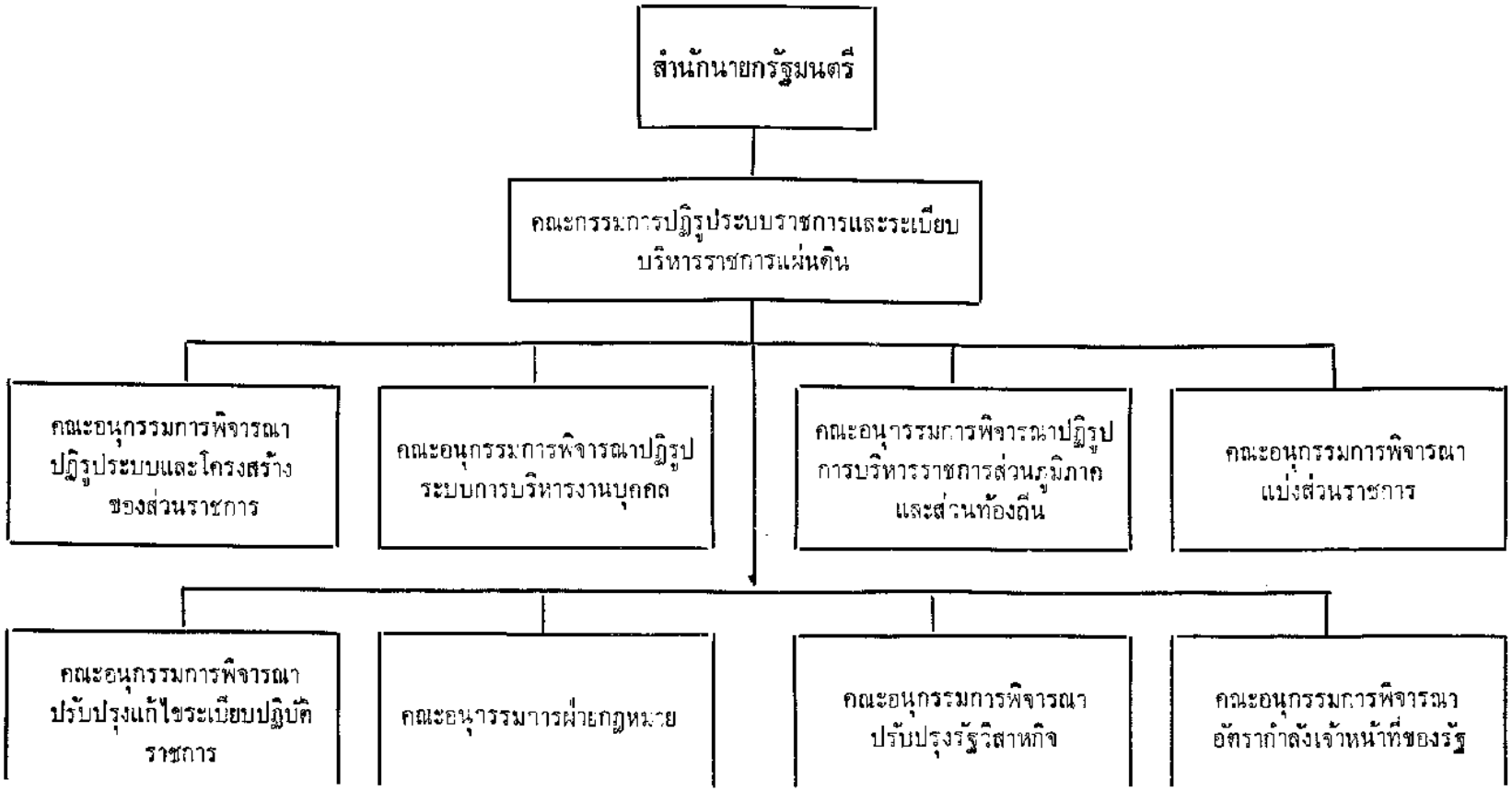
5. การปรับปรุงรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น มีการนำเสนออยู่หลายรูปแบบ ไม่มีมติ ค.ร.ม. เลือกรูปแบบใดโดยเฉพาะ

6. การประสานงานและติดตามให้ส่วนราชการได้ปรับปรุงระเบียบและข้อบังคับ เพื่อให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น มีมติเห็นชอบด้วยให้กระทรวง ทบวงกรมและส่วนราชการต่าง ๆ สำรวจกฎระเบียบข้อบังคับและปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น หากเรื่องใดมีปัญหาข้อกฎหมายให้ส่งให้คณะกรรมการปฏิรูป ฯ พิจารณา

7. การปรับปรุงสิทธิและประโยชน์ของลูกจ้างประจำของส่วนราชการ มีมติ ค.ร.ม. ลงวันที่ 17 พฤศจิกายน 2525 เห็นชอบด้วยในหลักการให้ปรับปรุงสิทธิและประโยชน์เกื้อกูลต่าง ๆ ของลูกจ้างประจำในขณะปฏิบัติราชการให้ได้รับเช่นเดียวกับข้าราชการ

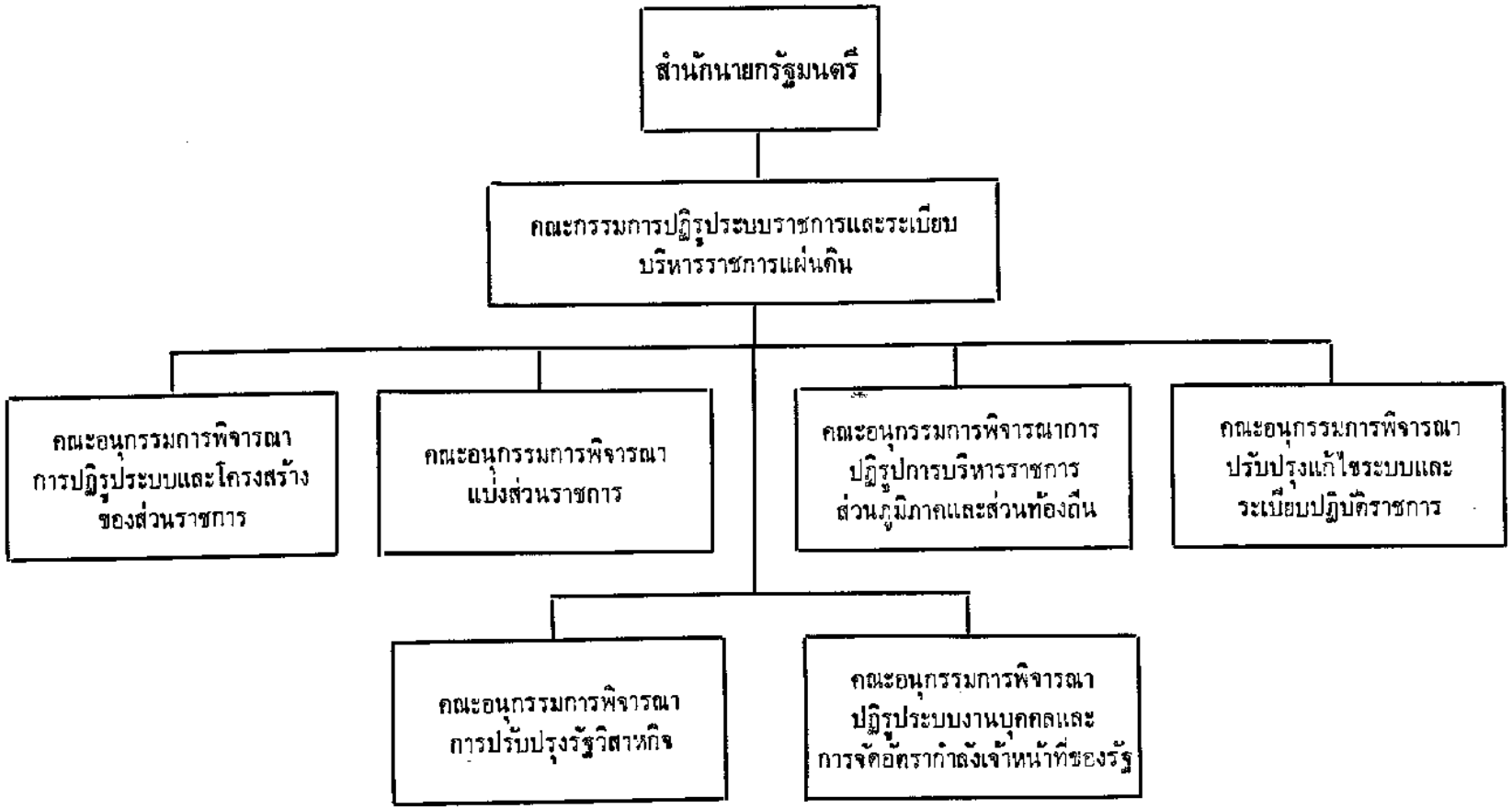
แผนภูมิคณะกรรมการการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พร้อมทั้งคณะอนุกรรมการชุดต่าง ๆ

(พ.ศ. 2523 — 2525)



แผนภูมิคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พร้อมทั้งคณะอนุกรรมการต่างๆ

(พ.ศ. 2526)



8. คณะกรรมการกลางช่วยเหลือชาวนาชาวไร่ โดยให้มีสำนักคณะกรรมการขึ้นอยู่ในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่ช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจนของเขตอำนาจหน้าที่ที่กำหนดให้ได้จัดให้มีคณะกรรมการดังกล่าวดำเนินงานแล้ว

9. การปรับปรุงประสิทธิภาพการดำเนินงานขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย

10. การปรับปรุงโครงสร้างของส่วนราชการต่าง ๆ มีทั้งหมด 5 หน่วยงาน ได้แก่กรมตำรวจ การจัดตั้งนครหลวงภาค ราชการบริหารส่วนกลางกระทรวงสาธารณสุข การศึกษาวิเคราะห์ความซ้ำซ้อนของหน่วยราชการไทย และการศึกษาระบบการจัดเก็บภาษีอากรกับการแบ่งส่วนราชการของกรมสรรพากร งานด้านนี้ยังไม่เสร็จสิ้นภารกิจความพยายามในการปฏิรูป

ทุกวันนี้แม้ว่ารัฐบาลจะถูกว่ากล่าวติเตียนจนดูเกือบจะเป็นเรื่องปกติวิสัยแล้วก็ตาม แต่คณะกรรมการต่าง ๆ ทางด้านการปรับปรุงระบบราชการนี้ก็ยังคงทำงานกันต่อไปอย่างไม่หยุดยั้ง คณะกรรมการปฏิรูปจะมีประชุมเดือนละ 2 ครั้ง ในขณะที่คณะอนุกรรมการคณะต่าง ๆ เช่น คณะอนุกรรมการปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคลจะมีประชุมทุกอาทิตย์ ยกเว้นบ้างถ้าไม่มีเรื่องสำคัญหรือกรรมการไม่ครบองค์ประชุม คณะอนุกรรมการอื่นก็จะมีการประชุมในลักษณะเดียวกันประชุมครั้งหนึ่ง ๆ ใช้เวลาไม่ต่ำกว่า 2 — 3 ชั่วโมง กรรมการคนหนึ่ง ๆ บางคนเป็นกรรมการตั้งแต่ 1 — 4 ชุด ได้แก่นายบุญชนะ อัตถากร นายอมร รักษาสัตย์ นายชูชาติ ประมูลผล นายกระมล ทองธรรมชาติ นายวิจิตร ศรีสอ้าน และ ม.ร.ว. จันทร์แรม ศิริโชค เป็นอาทิ แสดงให้เห็นว่าบุคคลในคณะกรรมการต่าง ๆ นั้นได้ใช้ความพยายามกันอย่างเต็มที่บางครั้งก่อให้เกิดความสงสัยกับคนทั่วไปเหมือนกันว่ากรรมการเหล่านั้นท่านมีโอกาสได้ทำงานหลักประจำของท่านหรือไม่ ตัวท่านเหล่านั้นเองก็บ่นอยู่บ่อย ๆ ว่าท่านต้องประชุมจากที่ประชุมหนึ่งไปที่ประชุมหนึ่งจนงานการไม่มีเวลาทำ เลยต้องหอบเหวไปทำต่อที่บ้านบ้าง ต้องอยู่ทำงาน

จนค่ำมืดบ้าง บางท่านภรรยาและลูกต้องนั่งคอยในรถครั้งละนาน ๆ บ้าง พฤติกรรมเหล่านี้ย่อมแสดงให้เห็นว่าบุคคลต่าง ๆ เหล่านั้นได้พยายามทำงานเพื่อบ้านเมืองอย่างไม่เห็นแก่ตัวเลย แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นก็ขึ้นอยู่กับว่าคนเหล่านี้ได้แสดงบทบาทความสามารถของเขาให้คุ้มกับเวลาและเบี้ยประชุมที่ได้รับหรือไม่ด้วยเช่นกัน

ลองหันมาพิจารณาความพยายามของคณะอนุกรรมการปฏิรูปบางคณะ ได้แก่ คณะอนุกรรมการปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคล และ คณะอนุกรรมการพิจารณาจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งภายหลังคณะอนุกรรมการทั้งสองนี้ได้ถูกยุบรวมเป็นคณะอนุกรรมการเดียว คือ คณะกรรมการปฏิรูประบอบการบริหารงานบุคคล และการจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ของรัฐเมื่อเดือนมิถุนายน 2527[7] ผลงานของคณะอนุกรรมการปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคลในช่วงปี 2523 — 2525 มีเรื่องที่พิจารณาทั้งหมด 12 เรื่องหลัก ๆ สำหรับเรื่องราวร้องทุกข์ร้องเรียนมีทั้งหมด 26 เรื่อง[8] มี 3 เรื่องที่ได้รับการพิจารณาผ่านขั้นตอนต่าง ๆ กล่าวคือ เข้าคณะกรรมการปฏิรูป ฯ และคณะรัฐมนตรี จนกระทั่งมีมติออกเป็นคำสั่งประกาศใช้โดยทั่วกันได้แก่ เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับการเพิ่มของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีมติ ค.ร.ม. ออกมาโดยมีนัยให้มีการคุมกำเนิดข้าราชการ[9] เรื่องที่สองได้แก่เรื่องการปรับปรุงค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ โดยนัยว่ามีมติให้ปรับให้ใกล้เคียงกับความเป็นจริงมากขึ้น ซึ่งจริง ๆ แล้วก็ยังไม่เป็นจริงอยู่ดี เรื่องที่สามได้แก่ เรื่องระเบียบว่าด้วยการจ่ายค่าจ้างลูกจ้างของส่วนราชการ ซึ่งมีมติ ค.ร.ม. ลงวันที่ 22 พฤศจิกายน 2526[10] โดยนัยว่าได้มีการปรับปรุงสิทธิและประโยชน์ของลูกจ้างให้ใกล้เคียงหรือเหมือนเช่นเดียวกับข้าราชการ สำหรับเรื่องราวที่เกี่ยวข้องกับการร้องทุกข์ ร้องเรียนต่าง ๆ นั้นเกือบจะเรียกได้ว่าเป็นงานประจำอย่างหนึ่ง ซึ่งต้องใช้เวลาตัดสินปัญหาต่าง ๆ อยู่เสมอจึงมีทั้งหมดถึง 26 เรื่องด้วยกัน เช่นเดียวกับลักษณะงานที่ทางคณะอนุกรรมการพิจารณาอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องทำงานประจำเรื่องการพิจารณาผ่อนผันหรือยกเว้นการปฏิบัติตามมติ ค.ร.ม. (ว. 245/2523) ถึง 105 เรื่อง คิดเป็นจำนวนตำแหน่งที่ต้องพิจารณาถึง 11,153 ตำแหน่ง ทั้งนี้อันเนื่องมาจากมติ ค.ร.ม. เรื่องคุม

กำเนิดข้าราชการ 2% นั่นเอง แสดงให้เห็นว่าขนาดมีการควบคุมไม่ให้ขยายตัวแล้วก็ตาม แต่ความพยายามและความจำเป็นของหน่วยราชการต่าง ๆ ก็มีมากและได้ดิ้นรนที่จะต้องเพิ่มคนอยู่ตลอดเวลา ทำให้เป็นภารกิจที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ของคณะอนุกรรมการจัดอัตรากำลัง ฯ ที่จะต้องใช้เวลาตลอดเกือบ 3 ปี พิจารณาเรื่องดังกล่าวถึง 105 เรื่อง ตัดสินตำแหน่งทั้งหมด 11,153 ตำแหน่ง เรื่องที่คณะนี้ได้พิจารณาที่นับว่าสำคัญอีกเรื่องหนึ่งก็คือ เรื่องการวางแผนแบบผสมผสาน 3 ด้าน แผนงาน แผนเงิน แผนคน นับว่าเป็นเรื่องที่น่าสนใจมาก แต่เป็นที่น่าเสียดายที่เรื่องนี้ยังไม่มีผลออกให้ถึงผู้ปฏิบัติได้โดยผ่านคณะกรรมการปฏิรูปมาแล้วครั้งหนึ่ง ซึ่งมีมติให้ทบทวนอีกครั้งหนึ่ง เรื่องนี้จึงได้ถูกนำเข้าสู่การพิจารณาของคณะอนุกรรมการปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคลและการจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งปัจจุบันกำลังอยู่ในขั้นการพิจารณาเสนอคณะกรรมการปฏิรูป[11]

นอกจากนี้ก็มีเรื่องการสับเปลี่ยนหมุนเวียนข้าราชการ ให้ข้าราชการในระดับสูงหมุนเวียนตำแหน่งหน้าที่ทุก 4 ปี กล่าวคือมิให้คนทำงานอยู่ในตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งเกิน 4 ปี แต่มีข้อยกเว้นให้ต่อได้ครั้งละหนึ่งปี แต่ไม่เกิน 2 ครั้ง โดยให้ ค.ร.ม. อนุมัติแต่เป็นที่น่าเสียดายว่าได้มีหน่วยราชการบางแห่งได้ใช้ข้อยกเว้นในบางตำแหน่งจนเป็นที่ครหาว่า "หาคนทำงานในตำแหน่งนั้น ๆ ไม่ได้แล้วหรืออย่างไร" เช่น อธิบดีกรมราชทัณฑ์ ได้ต่อมาแล้ว 3 ครั้งเป็นต้น

อย่างไรก็ดีคณะอนุกรรมการ ฯ ทั้งสองที่ยกมาเป็นตัวอย่างนี้ก็ได้พยายามทำหน้าที่ของตนอย่างเต็มที่ แต่ผลงานที่ออกสู่สายตาประชาชนมีอยู่ในปริมาณค่อนข้างต่ำ และเรื่องสำคัญจริง ๆ กลับมีเพียง 1 – 3 เรื่อง เรื่องอีกเป็นร้อยเป็นพันกลับกลายเป็นเรื่องงานประจำเสียหมด ดังนั้นถึงเวลาหรือยังที่ผู้เกี่ยวข้องน่าจะกลับมามองย้อนหลังแล้วตั้งต้นหาแนวทางใหม่ในการปรับปรุงงานพิจารณาของคณะกรรมการ

อนึ่ง เพื่อที่จะให้ข้อเสนอแนะการปรับปรุงบทบาทของคณะกรรมการมีน้ำหนักในขั้นนี้จะขอเสนอให้พิจารณาถึงปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูประบบการบริหาร

บุคคลไว้พอเป็นสังเขป ข้อมูลต่าง ๆ ที่ใช้ประกอบในการเรียบเรียงปัญหาในที่นี้ ได้มาจากการสัมภาษณ์ข้าราชการระดับสูงของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนบ้าง จากประสบการณ์ของผู้เขียนที่ได้นั่งเป็นอนุกรรมการอยู่บ้าง และจากการสนทนาในวงการสภากาแฟหรืออาหารกลางวันกันบ้าง แม้ว่าข้อมูลเหล่านี้จะมิได้มีการทดสอบในเชิงวิทยาศาสตร์ แต่ผู้เขียนมีความเชื่อมั่นอย่างจริงใจว่าสิ่งเหล่านี้คือปัญหา และถ้ากรรมการชุดต่าง ๆ ยังคงแสดงบทบาทกันตามน้ำตามเพลงไปอย่างทุกวันนี้ ก็เชื่อได้เลยว่าระบบราชการไม่มีทางปฏิรูปอย่างแน่นอนแต่ทุกอย่างในโลกนี้ย่อมมีความหวังได้ทั้งสิ้น ดังนั้นผู้เขียนจึงอยากจะเชิญชวนให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายมาตั้งความหวังร่วมกัน และพร้อมใจกันแก้ปัญหาอย่างจริงจังกันเสียที ทุกอย่างย่อมไม่สายเกินการถ้ามีการเริ่มต้น

ประเด็นปัญหาการปฏิรูประบบราชการ

ประการแรก การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของคณะกรรมการต่าง ๆ ไว้กว้างขวาง โดยนัยหนึ่งนั้นย่อมมีประโยชน์เพราะกรรมการมีโอกาสทำหน้าที่พิจารณาครอบคลุมได้หลายแง่หลายมุมและมองดูขลังเมื่อพิจารณาในแง่ของความรับผิดชอบ อย่างไรก็ดีบางครั้งก็ทำให้การพิจารณาไขว้เขวได้เช่นกัน เพราะกรรมการชักจะไม่แน่ใจว่ามีขอบเขตความรับผิดชอบมากน้อยเท่าใด บางครั้งอาจจะทำให้ไปก้าวก่ายขอบเขตความรับผิดชอบของคณะกรรมการอื่นก็เป็นได้ นอกจากนี้ยังอาจทำให้การพิจารณาไม่สามารถเจาะลึกลงไปในแต่ละเรื่องที่สำคัญ เพราะต้องใช้เวลาพอสมควร แต่การที่มีงานมากจึงจำเป็นต้องเฉลี่ยเวลาไปใช้ในการพิจารณาเรื่องอื่น ๆ ด้วย ซึ่งอาจจะเป็นเหตุให้ได้ผลงานออกมาหย่อนคุณภาพไปบ้าง

ประการที่สอง เมื่อมีการกำหนดขอบเขตหน้าที่ไว้ค่อนข้างกว้างดังกล่าวในประการแรกแล้ว แท้ที่จริงแล้วถ้าพิจารณาอย่างไม่ลำเอียงเข้าข้างตัวเองจนเกินไป คณะกรรมการและคณะอนุกรรมการต่าง ๆ สามารถที่จะกำหนดเป้าหมายและประเด็นการปฏิรูปของแต่ละคณะให้เป็นระบบอย่างชัดเจนได้ ตัวอย่าง เช่น ในกระบวนการบริหารงานบุคคลโดยปกติแล้วจะหนีไม่พ้น เรื่องของ 3 กระบวนการหลักได้แก่ การเข้า การอยู่ และ

การออก เมื่อเป็นเช่นนี้เหตุไฉนจึงไม่ร่วมกันคิดว่าจะปฏิรูปกระบวนการใดกระบวนการหนึ่งเสียก่อน หรือถ้าจะต้องทำทั้งสามกระบวนการพร้อม ๆ กัน ก็น่าที่จะพิจารณาดูว่าในกระบวนการใดมีเรื่องที่เป็นปัญหาวิกฤตที่จะมีผลกระทบต่องานบุคคลในส่วนรวมมากที่สุด ก็ควรจะหยิบยกเรื่องนั้นเข้าสู่วาระพิจารณาเสียก่อน เช่น ในกระบวนการเข้างาน เราเคยพูดกันมานานถึงเรื่องการเข้างานจากนอกระบบ (lateral entry) กระบวนการอยู่เราพูดกันถึงเรื่องระบบการเลื่อนชั้นเลื่อนตำแหน่ง (promotion system) และกระบวนการออกเราพูดกันถึงเรื่องการเกษียณอายุเร็วขึ้น (early retirement) เป็นต้น แต่ทุกเรื่องที่เป็นตัวอย่างที่เคยพูดกันมานานหลายปีเต็มที ก็ยังคงเป็นเรื่องอยู่ในระหว่างการพิจารณาทั้งสิ้น หรือแม้แต่เรื่องโครงสร้างระบบการบริหารงานบุคคลที่สำคัญ ๆ ได้แก่เรื่ององค์การกลางการบริหารงานบุคคล ทั้ง ๆ ที่รู้ว่าเป็นปัญหาที่ต้องแก้ไขพูดว่าจะแก้ไป คิดหาทางแก้ไขไป ในขณะเดียวกันก็ปล่อยให้องค์การกลางใหม่ ๆ เกิดขึ้นเรื่อย ๆ ไป ข้อมูลการศึกษาต่าง ๆ มีเป็นอันมากเชื่อว่าเผาตึกได้เป็นหลัง ๆ แต่ก็ยังไม่มีข้อยุติเบ็ดเสร็จ[12] เนื่องจากคณะกรรมการขาดการปฏิบัติงานอย่างมีระบบตามที่ได้กล่าวข้างต้น จึงเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้เรื่องที่เข้าสู่การพิจารณาเต็มไปด้วยเรื่องงานเบ็ดเตล็ดเสียเป็นส่วนใหญ่ เช่น งานของคณะอนุกรรมการพิจารณาจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีงานพิจารณาผ่อนผันหรือยกเว้นการปฏิบัติตามมติ ค.ร.ม. ถึง 105 เรื่อง เป็นจำนวนตำแหน่ง 11,153 ตำแหน่ง

ประการที่สาม ถ้ามองในแง่บทบาทของคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการแล้วก็มีข้อจำกัดที่ก่อให้เป็นปัญหาอย่างมาก กล่าวคือ เรื่องบางเรื่องคณะกรรมการไม่กล้าตัดสินใจมียุทธวิธีการส่งลูกระเบิดกันไปมาระหว่างคณะกรรมการ ฯ และคณะอนุกรรมการ และระหว่างคณะกรรมการปฏิรูป ฯ กับคณะรัฐมนตรี หรือที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี โดยลักษณะของการอะลุ้มอล่วยกันว่า ผู้ใหญ่ท่านมีภาระอยู่มากแล้วอย่าเพิ่งเอาเรื่องหนักใจไปให้ท่านอีก ขอให้รอจังหวะดี ๆ ต่อไปก่อนหรือ "เรื่องนี้ยังไม่ด่วนนัก เก็บไว้ก่อนก็ได้" ซึ่งเป็นลักษณะของผัดวันประกันพรุ่งแบบไทย ๆ ไม่เพียงแต่เท่านั้นในการสรรหาคนมา

เป็นกรรมการนั้นถ้ายิ่งเป็นบุคคลใหญ่โต หรือเป็นผู้เชี่ยวชาญมากเท่าไร เวลาที่ท่านจะมีให้กับการประชุมของแต่ละคนย่อมน้อยลงเท่านั้น ดังนั้นในการประชุมจึงมักจะลงเอยที่ว่าจะได้แต่กรอบความคิดกว้าง ๆ ส่วนรายละเอียดที่จะพิจารณาให้ลึกซึ้งเพราะอาจจะมีผลกระทบอื่น ๆ เกิดขึ้นได้จึงเป็นสิ่งที่ขาดไปอยู่เสมอ และบ่อยครั้งเรื่องที่ผ่านออกที่ประชุมจึงมักจะขาดความรัดกุมในเนื้อหาสาระต่าง ๆ

ประการที่สี่ คณะกรรมการทุกคณะขาดคณะทำงานทางด้านเลขานุการประจำของตนเอง งานเลขานุการต่าง ๆ ของคณะกรรมการจะเป็น **งานฝาก** อยู่ตามหน่วยงานต่าง ๆ ได้แก่สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนบ้าง สำนักงบประมาณบ้าง เป็นต้น เมื่อเป็นเช่นนี้การสั่งงานระหว่างประธานกับฝ่ายเลขานุการจึงไม่สะดวกนัก อีกประการหนึ่งเรื่องราวต่าง ๆ ที่พิจารณาในที่ประชุมของคณะกรรมการต่าง ๆ ก็จะอยู่กระจัดกระจาย ถ้าต้องการจะอ้างอิงเรื่องถึงซึ่งกันและกันก็จะค้นหาได้ไม่สะดวกเท่าที่ควร

ประการที่ห้า การใช้กฎระเบียบต่าง ๆ มักจะขาดความต่อเนื่อง อาทิเช่นการใช้กฎระเบียบทางด้านการบริหารงานบุคคลมักจะขาดความต่อเนื่องอย่างเห็นได้ชัด เช่น เรื่องอำนาจการแต่งตั้งข้าราชการระดับสูง ที่ พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 กำหนดให้ปลัดกระทรวงมีอำนาจในการแต่งตั้งข้าราชการระดับสูงของกระทรวงได้ ทั้งนี้เพราะถือว่าปลัดกระทรวงเป็นข้าราชการประจำสูงสุดในกระทรวงนั้น ๆ ควรจะต้องมีอำนาจสูงสุดในกระทรวงสำหรับข้าราชการประจำ ซึ่งน่าจะเป็นเรื่องที่ถูกต้อง แต่เนื่องจากกระแสทางการเมืองแรงมากในช่วงเวลา 2518 — 2520 ภายหลังจึงมีการดึงอำนาจการแต่งตั้งข้าราชการระดับสูงกลับไปสู่อำนาจของฝ่ายการเมือง ตามประกาศคณะปฏิวัติ 218 พ.ศ. 2520 กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงนั้นเป็นผู้พิจารณาแต่งตั้งข้าราชการระดับสูง การดึงอำนาจกลับไปกลับมาดังกล่าว ทำให้การวินิจฉัยสั่งการต่าง ๆ ขาดความศักดิ์-สิทธิ์ - และทำให้ความหมายของข้าราชการประหยัดลงไปอย่างมาก

การที่หยิบยกประเด็นปัญหาต่าง ๆ รวมทั้งการยกตัวอย่างทางด้านการบริหารงานบุคคลข้างต้นนั้นไช่ว่าจะไม่มีทางเยียวยาเสียเลยก็หาไม่ ความจริงปัญหาเหล่านี้สามารถ

จะเยียวยาได้ทั้งสิ้นแต่อยู่ที่ว่าคณะกรรมการต่าง ๆ จะเอาจริงหรือยัง จะเลิกผัดวันประกันพรุ่งกันเสียทีได้หรือไม่และพร้อมที่จะก้าวไปข้างหน้าพร้อม ๆ กันเสียทีหรือยัง ถ้าคณะกรรมการต่าง ๆ ที่กำลังแสดงบทบาทอยู่ในปัจจุบันจะพยายามตอบคำถามดังกล่าว ในที่นี้ผู้เขียนก็อยากจะทิ้งคำถามเพื่อเป็นการชี้นำและกระตุ้นให้กับคณะกรรมการต่าง ๆ รวมถึงผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการปฏิรูประบบราชการทุกฝ่ายได้ทดลองคิดทดลองทำดูบ้าง ดังต่อไปนี้

คำถามแรก เมื่อไรผู้บริหารระดับสูงหรือผู้ที่เกี่ยวข้องในวงการปฏิรูปจะเริ่มมีความคิดเลิกจับปลาหลายมือเสียที? ช่วงเวลา 2 ปี หรือ 4 ปี คงจะไม่ใช่ช่วงเวลายาวนานอะไรและคงจะไม่นานพอจะทำอะไรได้มากนัก แต่ถ้าเรารู้จักใช้มันอย่างคุ้มค่า โดยหันมาตั้งใจทำงานเฉพาะเรื่องหลัก ๆ สำคัญ ๆ ให้เกิดผล ย่อมจะส่งผลถึงงานปลีกย่อยอื่น ๆ ได้

คำถามที่สอง เราพร้อมหรือยังที่จะแก้ไขบทบาทของตนเอง? เราทุกคนเป็นปุถุชนความสามารถและเวลามีอยู่อย่างจำกัด แต่ละคนจะสามารถแสดงละครในคราวเดียวกันได้สักกี่ชุด ตัวของตัวเองคงจะตอบตัวเองได้

คำถามที่สาม ถึงเวลาหรือยังที่ปัญหาบางปัญหาควรจะได้ศึกษาวิจัยกันอย่างถ่องแท้ และครอบคลุมปัญหาทั้งระบบ? การศึกษาหาข้อมูลเพื่อใช้ในการพิจารณาย่อมมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาวิจัยกันให้รู้แจ้งเห็นจริง เช่น เรื่องระบบค่าตอบแทน ควรที่จะศึกษาให้ชัดเจนว่า ข้าราชการกลุ่มใดได้เปรียบ เสียเปรียบกันอย่างไร ควรทำการวิเคราะห์ให้เห็นจริง มิใช่เป็นการยกตัวอย่างเปรียบเทียบเป็นบางกรณี เพราะจะทำให้มองเห็นภาพเพียงบางส่วน เมื่อถึงคราวแก้ปัญหาก็อาจจะเกิดผลกระทบไปถึงส่วนอื่น ๆ อีกก็เป็นได้

คำถามที่สี่ เราพร้อมที่จะรับผลกระทบที่จะเกิดขึ้น เช่น การต่อต้านในรูปแบบต่าง ๆ หรือไม่? โดยปกติเรื่องของผลกระทบย่อมเป็นเรื่องธรรมดา แต่ถ้าการกระทำใด ๆ ก็ตามที่ก่อให้เกิดผลประโยชน์ต่อคนหมู่มากและเชื่อว่ามีความยุติธรรมแล้ว ก็เป็นสิ่งที่ควรกระทำและพร้อมที่จะยืนหยัดต่อสู้เพื่อหลักการได้ เช่น ตัวอย่างเรื่องอำนาจการแต่งตั้งข้าราชการระดับสูง ถ้าอำนาจอยู่ที่ปลัดกระทรวง และปลัดกระทรวงทำผิดพลาดไม่

เหมาะสม รัฐมนตรีย่อมจะมีสิทธิปลดปลัดกระทรวงเสีย มิใช่กระทำในลักษณะของการดึงอำนาจกลับไปอยู่กับฝ่ายการเมืองดังที่เป็นอยู่ จึงเกิดเป็นการชักคะเย่ออำนาจ และก่อให้เกิดผลกระทบอื่น ๆ อีกมากมาย เช่น ข้าราชการบางคนบางกลุ่มมักพยายามหาหลักทางการเมืองเกาะเพื่อการอยู่รอดของตนเอง เป็นต้น

คำถามที่ห้า เราจะยอมเลิกเล่นเกม เอาตัวรอดกันได้หรือยัง? ทุกคนต้องเอาตัวรอดกันทั้งนั้นเป็นเรื่องจริง แต่ถ้าเอาแต่ตัวเองรอดคนอื่นจะเป็นตายร้ายดีอย่างไรก็ช่างคงจะไม่ใช่สิ่งอันพึงกระทำ ทีนี้ใครเสนอขอให้เลิกเล่นเกมที่ผิดหลักการได้แก่การถ่วงเวลาการพิจารณาด้วยวิธีดูลู่ทางลมว่าผู้ใหญ่จะเอาด้วยหรือไม่ ถ้าเอาด้วยจึงจะเสนอ ถ้าไม่เอาด้วยแทนที่จะพยายามชี้แจงแสดงเหตุผลให้เข้าใจและใช้กุศโลบายต่าง ๆ เช่นค่อย ๆ พูดจาหว่านล้อมหรือพยายามชี้แจงให้เห็นประจักษ์ โดยหาทางผลักดันงานที่คิดว่าถูกต้องให้สำเร็จให้จงได้ แต่กลับเกรงใจถอนเข้าถอนออกโดยอาศัยคุอารมณ์ของผู้ใหญ่เป็นเกณฑ์ และพอจวนตัวเข้าถ้าเห็นว่าปัญหาจะตกหนักที่ตนก็เลยถือโอกาสปัดสวะไปลงที่อื่นแทน จึงดูเป็นการเอาตัวรอดเฉพาะตัวเกินไป การกระทำเช่นนี้เป็นสิ่งที่ไม่น่าจะกระทำอย่างยิ่ง อนึ่งในการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ หลายครั้งจะพบว่าเกิดความเกรงกลัวการเสียอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้ารู้ว่าอำนาจที่เสียไปนั้นจะไปตกอยู่กับหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง เช่น ในประเด็นการบริหารงานบุคคล หน่วยงานทั่วไปเกรงกลัวเหลือเกินที่อำนาจของตนจะไปตกอยู่กับสำนักงาน ก.พ. จึงได้พยายามที่จะแยกตัวออกมาจาก ก.พ. จนกระทั่งบานปลาย มีองค์การกลางการบริหารงานบุคคลถึง 11 องค์การ อย่างในปัจจุบันก็เป็นเพราะเล่นเกมเอาตัวรอดกันเนั่นเอง สำนักงาน ก.พ. สมัยหนึ่งก็แสดงบทบาทอ่อนพอสมควรที่ทำให้คนอื่นเขาแข็งข้อขึ้นได้ ขณะเดียวกันผลงานของสำนักงาน ก.พ. เองก็เป็นที่น่าสงสัยในความจริงใจเมื่อเป็นปัญหาขึ้นมาดังกล่าวมาแล้วข้างต้น ปัจจุบันก็ได้มีการเล่นเกมกันไปมา ระหว่างองค์การกลางต่าง ๆ ด้วยกันและระหว่างองค์การกลางเหล่านั้นกับสำนักงาน ก.พ. จนกระทั่งคณะกรรมการปฏิรูป ฯ ต้องหันมามองเรื่องนี้อย่างจริงจังและกำลังพิจารณากันอย่างขะมักเขม้นในคณะอนุกรรมการปฏิรูประบบการบริหารงาน

บุคคล จนกระทั่งมีมติ ค.ร.ม. เมื่อวันที่ 22 พฤศจิกายน 2526 ให้มีคณะกรรมการกลั่นกรอง ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางการดูแลติดตามและพิจารณากลั่นกรองมาตรฐานการบริหารงานบุคคลขององค์การกลางแต่ละแห่งให้เกิดความเป็นธรรมและเสมอภาคกัน แล้วเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นมาตรการระยะสั้นในอันที่จะแก้ปัญหาในระยะสั้นเท่านั้น ส่วนมาตรการระยะยาวนั้นยังอยู่ในกระบวนการพิจารณาของคณะอนุกรรมการ ฯ อยู่ อย่างไรก็ดีเมื่อมีคณะกรรมการกลั่นกรองฯ เช่นนี้แล้วยังไม่ทราบว่าองค์การกลางต่าง ๆ จะเล่นเกมอะไรกับคณะกรรมการใหม่นี้บ้าง เพราะผลประโยชน์ย่อมไม่เข้าใครออกใครจึงเป็นสิ่งที่จะต้องติดตามต่อไป

สำหรับประเด็นความจริงใจของสำนักงาน ก.พ. ที่ได้กล่าวไว้ในที่นี้แท้จริงแล้วนับว่ามีปัญหา แต่ก็เป็นประเด็นที่ผู้เกี่ยวข้องในระบบการบริหารงานบุคคลมักจะยกเป็นประเด็นคลางแคลงใจในการปฏิบัติงานของสำนักงาน ก.พ. เป็นประจำ แต่เมื่อซักถามถึงประเด็นตัวอย่างให้รู้แจ้งเห็นจริง ก็มักจะได้คำตอบที่ค่อนข้างเป็นนามธรรม ยึดถืออะไรเป็นแก่นสารนักไม่ได้ ดังนั้น การยกประเด็นนี้มาวิพากษ์ไว้ด้วยนี้ก็เป็นแต่เพียงการท้าทายให้ทุกฝ่ายพูดความจริงกันเสียที อย่างไรก็ดีก็ต้องยอมรับว่าสำนักงาน ก.พ. ในปัจจุบัน ได้พยายามทำตัวเป็นผู้นำทางด้านการบริหารงานบุคคลอยู่หลายประการ อาทิเช่น เป็นแหล่งข้อมูลชั้นหนึ่ง เป็นผู้นำทางด้านการวิเคราะห์ปัญหาการบริหารงานบุคคลที่หาตัวจับยาก เป็นผู้นำในการใช้ความพยายามอย่างยอดเยี่ยมที่จะเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารงานบุคคลที่เป็นปัญหาอยู่ เช่น เรื่ององค์การกลางการบริหารงานบุคคล และเรื่องแผนงาน แผนเงิน และแผนคน เป็นต้น ความตั้งใจจริงในการปฏิบัติงานของข้าราชการทุกระดับของสำนักงาน ก.พ. ย่อมเป็นที่ประจักษ์ของคณะกรรมการคณะต่าง ๆ แต่เป็นที่น่าเสียดายที่คนทั่วไปอาจจะยังมองไม่เห็นซึ่งคงต้องเป็นหน้าที่ของชาว ก.พ. เองกระมังที่จะต้องพยายามสร้างภาพพจน์ที่ดีให้เกิดขึ้นกับตนเองต่อไป

คำถามสุดท้าย จะเป็นไปได้หรือไม่ที่คณะกรรมการจะหันมาจัดลำดับความสำคัญและพิจารณาปัญหาต่าง ๆ อย่างเป็นระบบ ? ทั้งนี้เพื่อจะได้แก้ปัญหากันอย่างเป็น

ระบบและอย่างมีมาตรฐานเสียที เป็นความจริงที่ว่าปัญหาของบ้านเมืองเรานั้นมีหลากหลายจนจัดลำดับกันไม่สำเร็จแต่ผู้เขียนยังมีความเชื่อว่าเราสามารถจะจัดได้ถ้าคิดจะจัดกันจริง ๆในกรณีของการบริหารงานบุคคลก็ย่อมจัดได้เช่นกัน เช่น ถ้ามองในประเด็นโครงสร้างปัญหาหลักที่สำคัญอันดับแรกคงหนีไม่พ้นเรื่ององค์การกลาง เรื่องกฎระเบียบที่ล้าสมัยและที่เป็นอุปสรรค และเรื่องระบบค่าตอบแทนตามลำดับเป็นต้น เมื่อมีอันดับความสำคัญแล้วบทบาทของคณะกรรมการก็คือพิจารณาแต่ละเรื่องอย่างเป็นระบบ กล่าวคือให้ครอบคลุมทั้งเนื้อหาและผลกระทบต่าง ๆ และประการสำคัญที่สุดก็คือ ต้องมีความกล้าที่จะตัดสินใจในสิ่งที่ถูกต้อง นั่นคือผลประโยชน์ต้องตกกับคนส่วนใหญ่

ความส่งท้าย

ในช่วงสุดท้ายนี้ ผู้เขียนอยากจะเชิญชวนให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการปฏิรูปทุกฝ่ายได้หันหน้าเข้าหากันเพื่อรวมกันแก้ปัญหาต่อไป การแก้ไขเปลี่ยนแปลงเรื่องใด ๆ ก็ตามย่อมจะต้องมีการต่อต้านรุนแรงบ้างไม่รุนแรงบ้าง ความเจ็บปวดบางประการย่อมจะเกิดขึ้นแน่นอนกับผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย นั่นคือสิ่งที่จำต้องยอมรับและต้องอดทนสู้กับปัญหาต่อไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าได้มีการยืนหยัดต่อสู้ในสิ่งที่ถูกต้องร่วมกันเป็นคณะแล้ว อาจจะทำให้อุปสรรคต่าง ๆไม่น่ากลัวเท่าที่ควรก็เป็นได้

อนึ่ง ถ้าได้มีการกระทำใด ๆ ก็ตามที่แสดงออกของความร่วมแรงร่วมใจแล้วย่อมจะก่อให้เกิดกำลังใจที่จะต่อสู้กับอุปสรรคต่าง ๆ พร้อมกันนั้นยังเป็นที่รวมของกำลังความคิดอีกด้วย ดังนั้นโอกาสที่งานจะสำเร็จย่อมจะมีแน่นอน อุปมาอุปไมยเช่นเดียวกับการหักไม้เรียว 1 อัน กับการหักไม้เรียวเป็นกำย่อมมีความยากง่ายต่างกันฉันใดก็ฉันนั้น ดังนั้นประเด็นจึงอยู่ที่ว่าถึงเวลาหรือยังที่ "จะร่วมกันแก้มากกว่าจะร่วมกันถอย"

นอกจากการร่วมแรงร่วมใจกันแก้ปัญหาแล้ว ถ้าจะให้ได้ผลอย่างแท้จริงผู้ที่จะต้องปรับปรุงบทบาทก่อน ก็คือ ตัวคณะกรรมการปฏิรูปเอง ซึ่งเปรียบเหมือนคณะกรรมการแม่ที่จะต้องทบทวนบทบาทว่า กำลังทำหน้าที่ "ปฏิรูป" หรือ "ปฏิบัติ" ถ้าทำหน้าที่ปฏิรูป ก็น่าที่จะพิจารณาว่าอะไรบ้างควรจะปฏิรูป จะปฏิรูปอย่างไร เมื่อไร ที่ไหน ผลกระทบอะไรจะเกิดขึ้น เมื่อคณะกรรมการปฏิรูปกำหนดบทบาทและหน้าที่ชัดเจนแล้ว

คณะอนุกรรมการต่าง ๆ ซึ่งเปรียบเสมือนลูกจะได้รับช่วงหน้าที่ได้อย่างเหมาะสม และทำหน้าที่เสนอแนะแนวทางการปฏิรูปในเรื่องต่าง ๆ ได้ถูกต้องและยังเป็นการประหยัดเวลาในกรรมการแต่ละคนซึ่งมีเวลาจำกัดได้อีกด้วยตราบใดที่คณะกรรมการปฏิรูป ฯ เองยังกำหนดบทบาทและหน้าที่ได้ไม่ชัดเจน และยังทำงานชนิดดูทิศทางลม (ซึ่งแม้ว่าจะเป็นธรรมชาติของมนุษย์ที่ต้องเอาตัวรอดก็ตาม) ก็น่าจะเชื่อได้ว่าการปฏิรูประบบราชการคงจะเกิดขึ้นได้ยาก

การกำหนดบทบาทและหน้าที่ของคณะกรรมการปฏิรูป ฯ ไม่น่าจะเป็นเรื่องลำบาก เพียงแต่ กำหนดให้ชัดว่าจะเป็น "คณะที่ปรึกษาของนายก" หรือ เป็น "คณะผู้กำหนดนโยบายเกี่ยวกับระบบราชการ" ถ้าเลือกเป็นประการหลัง เรื่องต่าง ๆ ก็จะจบสิ้นอยู่ที่คณะปฏิรูป ไม่ต้องถึงคณะรัฐมนตรี และไม่ต้องย้อนกลับไปที่คณะที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี ซึ่งคนส่วนใหญ่ก็ยังอยู่ในคณะปฏิรูปอยู่แล้ว น่าจะตัดสินใจได้ให้เสร็จสิ้น ถ้าเป็นเช่นนี้จะประหยัดทั้ง เวลา ทั้งปัญญา ของกรรมการทุกคนด้วย

ดังนั้นจะถึงเวลาหรือยังที่จะทบทวนเหตุผลต่าง ๆ และเลิกโทษหรือโยนกลองกันไปมาว่ามิใช่ธุระของเราเวลาที่เสียไปของกรรมการแต่ละคนโดยได้ผลงานเพียงหยิบมือนั้น คุ้มค่าหรือไม่ จะมีทางทำให้คุ้มค่าได้อย่างไร ค่าตอบแทนแม้จะไม่มากนัก แต่เป็นเงินงบประมาณแผ่นดินที่จำเป็นจะต้องประหยัดเพราะเราเป็นประเทศยากจน หรือใครจะเถียงว่าร่ำรวย ถ้าเชื่อว่าเราร่ำรวยก็คงจะเป็นการหลอกตัวเองเกินไปหน่อย ญี่ปุ่นเป็นประเทศพัฒนาในทุก ๆ ด้าน แต่เชื่อหรือไม่ว่าเขาจะสอนลูกหลานเสมอว่า "ญี่ปุ่นเป็นประเทศที่ยากจน" ดังนั้นจึงต้องทำงานหนักเพื่อให้ประเทศเจริญต่อไป บางทีถ้าเราไม่ลืมตัวจนเกินไปหันไปมองตัวอย่างของประเทศญี่ปุ่นก็น่าจะดีกว่ามานั่งมองตัวอย่างไม่ติดอันดับอย่างประเทศเพื่อนบ้านของเรา เช่น เขมร หรือ ลาว เพราะอาจจะทำให้ประเทศไทยก้าวไปได้ดีกว่าที่ควรจะเป็นก็เป็นได้

ท้ายที่สุดนี้จะเป็นไปได้หรือไม่ที่ประเทศจะเริ่มทำงานปฏิรูป ระบบราชการกันจริง ๆ จัง ๆ เสียที มากกว่าจะทำการแก้ปัญหาแบบธรรมดา ๆ กันไปวันหนึ่ง ๆ อย่างที่เป็นอยู่.

เชิงอรรถ

1. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี *คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน* 2525 คำนำ หน้า ง.
2. *เพิ่งอ้าง* หน้า ง.
3. คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี 74/2526 เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และคำสั่งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ที่ 1/2526 ที่ 6/2526 (รวมมีคณะอนุกรรมการ 6 ชุด)
4. รายชื่อคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 80/2523 ที่ 100/2523 ที่ 184/2524 และที่ 74/2526 เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ และระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ตามลำดับ

คำสั่งที่ 80/2523 คำสั่งที่ 100/2523 คำสั่งที่ 184/2523	คำสั่งที่ 74/2526	
1. พลตรี ประมาณ อดิเรกสาร	1. พลเอก ประจวบ สุนทรางกูร	เป็นประธานกรรมการ
2. นายสมศักดิ์ ชูโต	2. นายมีชัย ฤชุพันธุ์	เป็นรองประธานกรรมการ
3. นายมีชัย ฤชุพันธ์	3. นายกระมล ทองธรรมชาติ	เป็นกรรมการ
4. นายบุญชนะ อัตถากร	4. นายสุธี สิงห์เสน่ห์	,,
5. นายชุมพล ศิลปอาชา	5. นายชูชาติ ประมูลผล	,,
6. นายกระมล ทองธรรมชาติ	6. นายโสรัจ สุจริตกุล	,,
7. ม.ร.ว. จันทรแรมศิริโชค จันทรทัต	7. นายดำรง สุนทรสารทูล	,,
8. นายประวีณ ณ นคร	8. นายประวีณ ณ นคร	,,
9. นายชูชาติ ประมูลผล	9. นายบดี จุณณานนท์	,,
10. นายวิจิตร ศรีสอ้าน	10. นายอมร รักษาสัตย์	,,
11. ร้อยเอก วิโรจน์ โอสถานุเคราะห์	11. นายวิจิตร ศรีสอ้าน	,,
12. นายอมร รักษาสัตย์	12. พลโท แสวง จามรจันทร์	,,

13. นายสำราญ ถาวรายุศม์	13. พลตำรวจโท บันเทิง กัมปนาทแสนยากร	เป็นกรรมการ
14. นายชัยอนันต์ สมุทรวานิช	14. นายอมร จันทรสมบูรณ์	,,
15. นายธวัช มกราพงศ์	15. นายวินิจ อัศวเสนา	,,
16. นายทินพันธุ์ นาคะตะ	16. นายปรีชา หงษ์ไกรเลิศ	,,
17. นายสุธี สิงห์เสน่ห์	17. นายทินพันธุ์ นาคะตะ	,,
18. นายไพจิตร เอื้อทวีกูล	18. นางเพ็ญศรี วายวานนท์	,,
19. นายดำรง สุนทรศารทูล	19. นายชัยอนันต์ สมุทรวานิช	,,
20. นายชลอ ธรรมศิริ	20. นายโพยิต บันเปียมรัษฎ์	,,
21. พลตำรวจโทสืบ พงษ์สงวน	21. นายชาญ กาญจนาคพันธ์	,,
22. นายจรูญ สุภาพ	22. ผู้อำนวยการกอง กองพัฒนาระบบงานและการบริหาร สำนักงบประมาณ	กรรมการและเลขานุการ
23. ผู้อำนวยการกองจัดวางระบบงาน สำนักงานงบประมาณ		
24. นายสุเทพ ธรรมภิบาลอุดม	23. ผู้อำนวยการกอง ตำแหน่งและอัตราเงินเดือนที่ 2 สำนักงาน ก.พ.	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
25. ผู้อำนวยการกอง กองงานคณะที่ปรึกษา และกรรมการสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี	24. ผู้อำนวยการกอง กองงานคณะที่ปรึกษาและกรรมการ สำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

5. สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี *อ้างแล้ว* หน้า ฉ ช ซ ฌ และ ญ
6. ตูในคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 80/2523 และคำสั่งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ และระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่ 1/2523 ที่ 2/2523 ที่ 4/2523 ที่ 5/2523 ที่ 6/2523 และที่ 7/2523 ที่ 37/2524 และที่ 8/2525
7. คำสั่งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่ 6/2526 เรื่องแต่งตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณาปฏิรูประบบงานบุคคลและการจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ของรัฐลงวันที่ 3 มิถุนายน 2523
8. ข้อมูลจากฝ่ายเลขานุการคณะ อนุกรรมการพิจารณาปฏิรูประบบบริหารบุคคล
9. หนังสือที่ สร. 0203/ว. 245 สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 25 ธันวาคม 2523 เรื่องแนวการกำหนดส่วนราชการและอัตรากำลังในกระทรวง ทบวง กรม ฝ่ายพลเรือน

10. หนังสือที่ สร. 0203/ว. 65 สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 3 พฤษภาคม 2526 เรื่อง ระเบียบว่าด้วยการจ่ายค่าจ้างลูกจ้างของส่วนราชการ พ.ศ. 2526

11. พิจารณาวาระประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณาปฏิรูประบบงานบุคคลและจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ของรัฐ ครั้งที่ 6, 7 และ 8

12. ในการประชุมคณะอนุกรรมการปฏิรูประบบงานบุคคลและจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ของรัฐ ครั้งที่ 11/2526 ได้พิจารณาถึงมาตรการระยะยาวที่จะปฏิรูปองค์การกลางบริหารงานบุคคลเพื่อเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการปฏิรูป ฯ ซึ่งก่อนหน้านี้ได้มีการเมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2526 พิจารณามาตรการแก้ไขปัญหาระยะสั้น และระยะยาวเป็นระยะ ๆ มาประมาณ 4 วาระแล้ว ตั้งแต่เดือน กรกฎาคม 2526 เป็นต้นมา